

Crna Gora
VLADA CRNE GORE
Broj: 04-4433/4
Podgorica, 4. novembar 2021. godine

USTAVNI SUD CRNE GORE
Gospodin Budimir Šćepanović, predsjednik

PODGORICA

Vlada Crne Gore je, na sjednici održanoj dana 28. oktobra 2021. godine, razmotrila **Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti člana 48 st. 4, 5, 6, člana 103 stav 1 tačka 3 i člana 184c Zakona o državnom tužilaštvu („Službeni list Crne Gore“, br. 11/15, 42/15, 80/17, 10/18, 76/20 i 59/21), koju je Ustavnom sudu Crne Gore podnio Milivoje Katnić iz Podgorice** a Ustavni sud dostavio Vladi radi davanja mišljenja.

S tim u vezi, Vlada daje sljedeće

MIŠLJENJE

Podnosilac inicijative navodi da nijesu ustavne odredbe člana 48 stav 4 Zakona o Državnom tužilaštvu, kojom je propisano da za vršioca dužnosti Vrhovnog državnog tužioca može biti određeno lice koje ispunjava uslove iz člana 43 Zakona o Državnom tužilaštvu, stava 5 da se vršilac dužnosti Vrhovnog državnog tužioca određuje na period od 6 mjeseci, kao i stava 6 navedenog zakona kojim je propisano da se u slučaju da u roku iz stava 5 ovog člana ne bude izabran vrhovni državni tužilac, isto lice može još jednom biti određeno za vršioca dužnosti Vrhovnog državnog tužioca na period od 6 mjeseci. Takođe, navodi da je neustavna odredba člana 103 stav 1 tačka 3 navedenog zakona kojom je propisano da državnom tužiocu prestaje funkcija kada ispuni uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju, kao i člana 184c navedenog zakona kojom je propisano da će Tužilački savjet izabran u skladu sa ovim zakonom na prvoj konstitutivnoj sjednici konstatovati prestanak dužnosti vršioca dužnosti Vrhovnog državnog tužioca koji je određen prije stupanja na snagu ovog zakona, odnosno prije održavanja konstitutivne sjednice i odrediti vršioca dužnosti Vrhovnog državnog tužioca. U vezi s tim, podnosilac inicijative smatra da su navedene zakonske odredbe u suprotnosti sa članom 8 stav 1, članom 62, članom 134, članom 135 stav 1 i članom 136 stav 1 Ustava Crne Gore.

U inicijativi se navodi da je nejasno koji su razlozi opredijelili zakonodavca za donošenje odredbi predmetnog Zakona po kojima bi poziciju vršioca dužnosti Vrhovnog državnog tužioca do izbora novog Vrhovnog državnog tužioca moglo da obavlja lice koje nije državni tužilac, koje nikad nije radilo u pravosuđu ili koje nema položen pravosudni ispit, za razliku od prethodnog zakonskog rješenja po kojem je za vršioca dužnosti isključivo mogao biti imenovan jedan od državnih tužilaca u Vrhovnom državnom tužilaštvu. Takođe se navodi da se efikasno funkcionisanje tužilačke organizacije do uspostavljanja redovnog mandata novog Vrhovnog državnog tužioca može obezbijediti isključivo imenovanjem nekog od državnih tužilaca iz samog Vrhovnog državnog tužilaštva. Nadalje, ističe se da se predviđenim zakonskim rješenjem iz člana 103 stav 1 tačka 3 Zakona o državnom tužilaštvu krše ustavna načela zabrane diskriminacije predviđena članom 8 stav 1 Ustava Crne Gore kao i prava na rad iz člana 62 Ustava Crne Gore. U konkretnom slučaju navodi se da je prethodna zakonska formulacija da državnom tužiocu prestaje funkcija kad ispuni uslove za starosnu penziju zamijenjena formulacijom da državnom tužiocu prestaje funkcija kada ispuni uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju, čime je potpuno neosnovano pravo pojedinca na starosnu penziju pretvoreno u obavezu i na taj način ga stavlja u nepovoljniji položaj, što u krajnjem utiče i na visinu penzije. U prilog tome ukazuje se na formulaciju iz člana 17 stav 1 i 2 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju kojim se propisuje pravo, a ne obaveza odlaska u penziju (66 godina života za muškarce, odnosno 64 godine života za žene i najmanje 15 godina staža osiguranja). Kako je zakonski limit za prestanak radnog odnosa po sili zakona propisan odredbama člana 164 Zakona o radu, navodi se da se ovakvim zakonskim rješenjem direktno diskriminišu nosioci tužilačke funkcije, s obzirom da im je pravo na odlazak u penziju direktno zamijenjeno obavezom odlaska u penziju. Takođe, smatra da su norme Zakona o državnim službenicima i namještenicima koje se odnose na prestanak radnog odnosa po sili zakona u koliziji sa Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju i Zakonom o radu pa tako državnom službeniku prestaje radni odnos po sili zakona kad navrši 67 godina života i najmanje 15 godina staža osiguranja.

U pogledu odredaba člana 48 st. 5 i 6 Zakona o državnom tužilaštvu koje se odnose na mandat i produženje mandata vršioca dužnosti Vrhovnog državnog tužioca, podnosilac ističe da se ovakvim zakonskim rješenjem neosnovano prekida kontinuitet rada vršioca dužnosti Vrhovnog državnog tužioca, te da se uz sprovedenu liberalizaciju izbora članova Tužilačkog savjeta, ovim odredbama otvara prostor za manipulacije kroz potencijalno višekratno imenovanje politički podobne figure van pravosuđa za vršioca dužnosti Vrhovnog državnog tužioca. Time se ugrožava ustavna kategorija samostalnosti i nezavisnosti Državnog tužilaštva. Smatra da trenutni vršilac dužnosti treba da nastavi da obavlja ovu funkciju do izbora Vrhovnog

državnog tužioca od strane Skupštine Crne Gore. U konačnom se poziva na mišljenje Venecijanske komisije od 10. maja 2021. godine u kojem je istaknuto da postoje jaki argumenti za izbor vršioca dužnosti Vrhovnog državnog tužioca iz reda postojećih najviših tužilaca.

Podnosilac inicijative predlaže njeno usvajanje, pokretanje ocjene ustavnosti i obustavljanje izvršenja pobijanih zakonskih odredbi do donošenja konačne odluke od strane Ustavnog suda Crne Gore.

Smatramo da nema osnova za prihvatanje podnijete inicijative.

Odredbe Zakona o Državnom tužilaštvu koje se Predlogom osporavaju glase:

“Prestanak mandata

Član 48

Isto lice može biti birano za Vrhovnog državnog tužioca najviše dva puta. Po isteku vremena na koje je izabran i prestankom funkcije Vrhovnog državnog tužioca kad to sam zatraži, Vrhovni državni tužilac ostaje kao državni tužilac u Vrhovnom državnom tužilaštvu.

U slučaju iz stava 2 ovog člana, kao i u slučaju ostavke ili razrješenja Tužilački savjet određuje vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca.

Za vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca može biti određeno lice koje ispunjava uslove iz člana 43 ovog zakona.

Vršilac dužnosti vrhovnog državnog tužioca određuje se na period od šest mjeseci.

U slučaju da u roku iz stava 5 ovog člana ne bude izabran vrhovni državni tužilac, isto lice može još jednom biti određeno za vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca, na period od šest mjeseci.

Razlozi za prestanak funkcije državnog tužioca

Član 103

Državnom tužiocu prestaje funkcija:

- 1) istekom mandata;
- 2) ostavkom;
- 3) *kada ispunji uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju;*
- 4) prestankom državljanstva.

Član 184c

Tužilački savjet izabran u skladu sa ovim zakonom će na prvoj konstitutivnoj sjednici konstatovati prestanak dužnosti vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca koji je određen prije stupanja na snagu ovog zakona, odnosno prije održavanja konstitutivne sjednice i odrediti vršioca dužnosti vrhovnog državnog tužioca.”

Članom 8 stav 1 Ustava Crne Gore propisano je da je zabranjena svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu.

Članom 62 Ustava Crne Gore propisano je da svako ima pravo na rad, na slobodan izbor zanimanja i zapošljavanja, na pravične i humane uslove rada i na zaštitu za vrijeme nezaposlenosti.

Članom 134 Ustava Crne Gore propisano je da je Državno tužilaštvo jedinstven i samostalan državni organ koji vrši poslove gonjenja učinilaca krivičnih djela i drugih kažnjivih djela koja se gone po službenoj dužnosti, dok je Amandmanom X na Ustav Crne Gore, kojim se zamjenjuje član 135 Ustava, u stavu 1 propisano da poslove Državnog tužilaštva vrše rukovodioci državnih tužilaštava i državni tužioci.

Takođe, amandmanom XI na Ustav Crne Gore, kojim se zamjenjuje član 136 Ustava, u stavu 1 propisano je da Tužilački savjet obezbjeđuje samostalnost Državnog tužilaštva.

U skladu sa Ustavom propisanim određenjima, osporenim odredbama člana 48 st. 4, 5 i 6 Zakona, koje se odnose na izbor vršioca dužnosti Vrhovnog državnog tužioca, izmijenjeno je prethodno rješenje koje je propisivalo da vršilac dužnosti može biti samo neko iz reda tužilaca u Vrhovnom državnom tužilaštvu, pa se na ovaj način omogućava obezbjeđivanje većeg broja potencijalnih kandidata, uz zadržavanje visokih kriterijuma stručnosti. Takođe, obezbjeđuje se nesmetan rad Državnog tužilaštva do izbora novog Vrhovnog državnog tužioca, uz ograničavanje trajanja mandata vršioca dužnosti na 12 mjeseci, čime se sprječava moguće zaobilaženje ustavnih odredbi koje uređuju izbor Vrhovnog državnog tužioca.

U odnosu na osporene odredbe člana 103 stav 1 tačka 3 Zakona, treba istaći da je cilj izmjene da se pitanje prestanka tužilačke funkcije zbog ispunjenja uslova za starosnu penziju pravno normira na istovjetan način kao što je Ustavom Crne Gore uređeno pitanje prestanka sudijske funkcije u istovjetnoj pravnoj situaciji. Iako je postojeća norma u suštinskom smislu ista, zbog normativne kohezije bilo je potrebno uskladiti ove dvije norme, a istovremeno radi jasnog izjednačavanja statusa sudija i državnih tužilaca u ovom smislu. Naime, osporenim odredbom Zakona o Državnom tužilaštvu se ne propisuje starosna granica za ostvarivanje prava na starosnu penziju, već samo precizira jedan od razloga za prestanak tužilačke funkcije koji je bio predmet i prethodnog zakonskog rješenja. Obzirom da su uslovi za ostvarivanje prava na starosnu penziju propisani Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju, odredbe člana 103 stav 1 tačka 3 Zakona o Državnom tužilaštvu nijesu ni u kom smislu diskriminatorne i u skladu su sa odredbama Ustava Crne Gore.

Osporena rješenja sadržana u članu 184c po kojim će na prvoj konstitutivnoj sjednici Tužilački savjet konstatovati prestanak dužnosti vršioca dužnosti Vrhovnog državnog tužioca koji je određen prije stupanja na snagu ovog zakona, odnosno prije održavanja konstitutivne sjednice, i odrediti novog vršioca dužnosti Vrhovnog državnog tužioca, u skladu su sa sistemskim izmjenama koje se odnose na način funkcionisanja Tužilačkog

savjeta u odnosu na sastav, ovlaštenja kao i prestanak mandata prethodnog Tužilačkog savjeta.

Imajući u vidu sve navedeno, Vlada je mišljenja da se navedenim odredbama Zakona o Državnom tužilaštvu („Službeni list CG”, br. 11/15, 42/15, 80/17, 10/18, 76/20 i 59/21) ne narušava ni jedno od Ustavom utvrđenih načela.

PREDSJEDNIK
Prof. dr. Zdravko Krivokapić

